

## Décentralisation : les *scenarii* du possible et du souhaitable

- 1./ Décentralisation : la fin d'un cycle ?
- 2./ Les *scenarii* du possible et du souhaitable

**Intervention de Laurence Lemouzy**  
*Directrice de la revue Pouvoirs Locaux*

# Présentation de l'Institut de la Décentralisation

---

- Les co - présidents



**Jean-Pierre Balligand**

*Maire de Vervins*



**Michel Piron**

*Député (UMP) de Maine et Loire*

- Peut-être définit comme *think-tank* toute structure publique ou privée qui remplit simultanément les 3 fonctions suivantes :
  1. **Production de réflexion**
  2. **Exercice d'influence**
  3. **Service à ses *Fellows* (à ses membres)**

# Présentation de l'Institut de la Décentralisation

---

- Le comité de parrainage de l'Institut de la Décentralisation :
  - ✓ **Les grandes associations d'élus (ARF, AMF, FMVM...)**
- Les activités de l'Institut de la Décentralisation :
  - ✓ **Le pôle Ingénierie d'Etudes & développement**
    - La réalisation d'études (telles que les études de traçabilité)
    - L'organisation de séminaires
    - L'aide à l'ingénierie pour des colloques organisés par nos adhérents-partenaires
  - ✓ **Le pôle interactive (Valorisation - communication)**
    - Le site Internet (actualités, billets d'humeurs)
    - L'espace adhérents du site Internet : Emission intitulée « ID-Revue de presse »
    - Les conférences de presse
  - ✓ **Le pôle Edition et publications**
    - La revue *Pouvoirs Locaux*
    - La collection « Les cahiers de la décentralisation »



# I./ Décentralisation : la fin d'un cycle ?

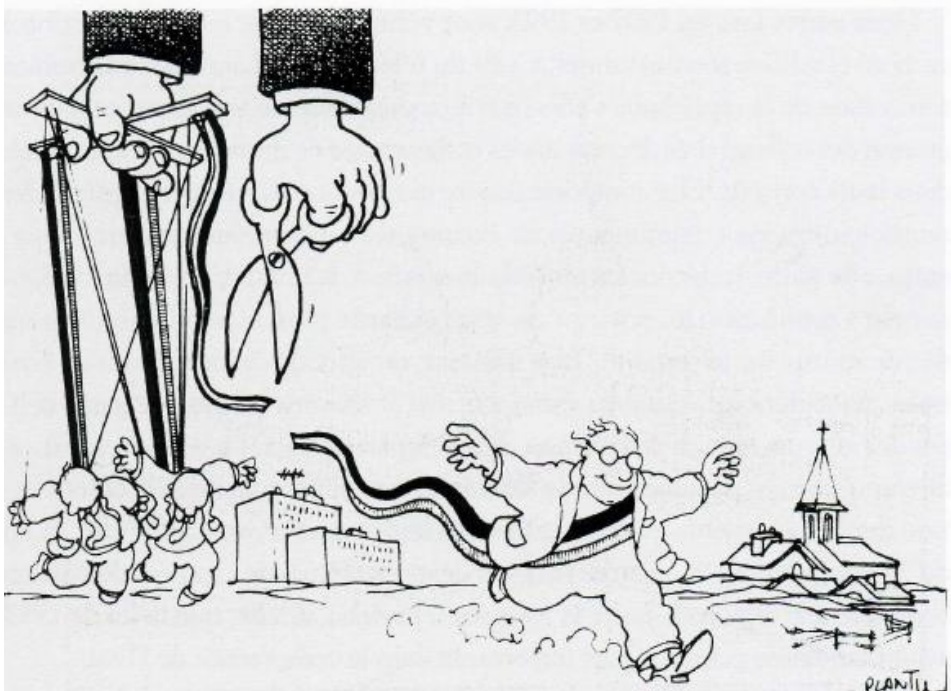
- 1./ Etat des lieux de la décentralisation, 30 ans après
- 2./ La réforme territoriale de 2010  
ou l'impératif de rationalisation

# 1./ Etat des lieux de la décentralisation, 30 ans après

## Trois repères historiques

- ➔ 1790 : le découpage du territoire (44 000 communes - 83 départements)
- ➔ 1884 : « le conseil municipal règle, par ses délibérations, les affaires de la commune »
- ➔ 1982 : la décentralisation
  - Le mode de fonctionnement des collectivités locales est enserré dans ces trois dates.

# 1982





# Que s'est-il passé avant 1982 et la loi du 2 mars 1982 ?

## ➔ Les évènements de Mai 1968

## ➔ La décentralisation avant 1982

- **1971** : Loi Marcellin sur les fusions et regroupements de communes
- **1972** : Création des EPR par le gouvernement de Chaban-Delmas (présidence de G. Pompidou)
- **1976** : le rapport d'Olivier Guichard (à la demande de VGE)
- **Après les législatives de 1978** : le projet de loi « Barre-Bonnet » est débattu près de 18 mois au Sénat et adopté à la fin de l'année 1980

## Que se passe t-il en mai 1981 ?

- ➔ La première décision du nouveau ministre de l'Intérieur et de la décentralisation Gaston Defferre fin mai 1981 va être d'abandonner le projet de loi « Barre-Bonnet »
- ➔ **Avant 1981, la gauche a investi le local**
- ➔ Parmi les 110 propositions du Candidat F. Mitterrand à l'élection présidentielle, figurent 6 propositions qui traitent des contre pouvoirs organisés dont 3 de la décentralisation (proposition 54, 57 et 58)

## Quel est l'objectif de Gaston Defferre dès son arrivée au ministère ?

- ➔ 4 questions à traiter
- ➔ **1./ La gouvernance : comment fonctionnent les collectivités locales ? Qui prend les décisions ? Qui contrôle ?**
- ➔ 2./ Les compétences entre Etat et collectivités locales
- ➔ 3./ Les moyens humains : quels statuts pour les agents ? Pour les élus locaux ?
- ➔ 4./ Les ressources financières : quels moyens pour financer les compétences et rémunérer les Hommes ?

## La théorie de l'onde de choc

- ➔ Cette « théorie » repose sur le calcul que cette 1<sup>ère</sup> loi va rompre l'équilibre institutionnel résultant de l'organisation napoléonienne et des grandes lois de la III<sup>ème</sup> République. Et qu'en s'attaquant à la gouvernance (institutions – pouvoirs), elle va rendre indispensable les suivantes en suscitant une demande de plus en plus forte des élus locaux.

# Acte II (2003 - 2004) :

entre *statu quo* territorial et empilement conceptuel

- ➔ Loi constitutionnelle promulguée le 28 mars 2003
- ➔ Loi organique du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales
- ➔ Loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

# Acte II (2003 - 2004) :

entre *statu quo* territorial et empilement conceptuel

- ➔ « L'organisation de la République française est décentralisée »
- ➔ Droit à l'expérimentation
- ➔ Référendum local
- ➔ Principe d'autonomie financière

# Acte II (2003 - 2004) :

entre *statu quo* territorial et empilement conceptuel

- ➔ Entrée de la Région dans la Constitution
- ➔ Principe de subsidiarité
- ➔ Pouvoir réglementaire
- ➔ Notion de Chef de file
- ➔ De nouveaux transferts de compétences

## Quel bilan, 30 ans après ?

### ➔ **Le bilan est assez connu dans ses aspects positifs :**

- **Modernisation des équipements publics** (70% de l'investissement public)
- **Oxygénation des territoires** (libération des initiatives)
- **Rapprochement des élus et des citoyens** (formule qui peut paraître creuse mais...)



## Quel bilan, 30 ans après ?

### ➔ Des aspects plus mitigés

- **La décentralisation, une affaire d'experts**
- **Les critiques récurrentes du « millefeuille » :**
  - Emiettement (nombre et taille des collectivités)
  - Empilement (de niveaux)
  - Complexité (enchevêtrement des compétences et financements croisés)
- **... particulièrement indigeste !**
  - Illisible (pour le citoyen)
  - Inefficace (pour l'administré et l'utilisateur)
  - Coûteux (pour le contribuable)

# LE MILLE-FEUILLE FRANÇAIS



[www.lettreducadre.fr](http://www.lettreducadre.fr)

Le site des cadres territoriaux

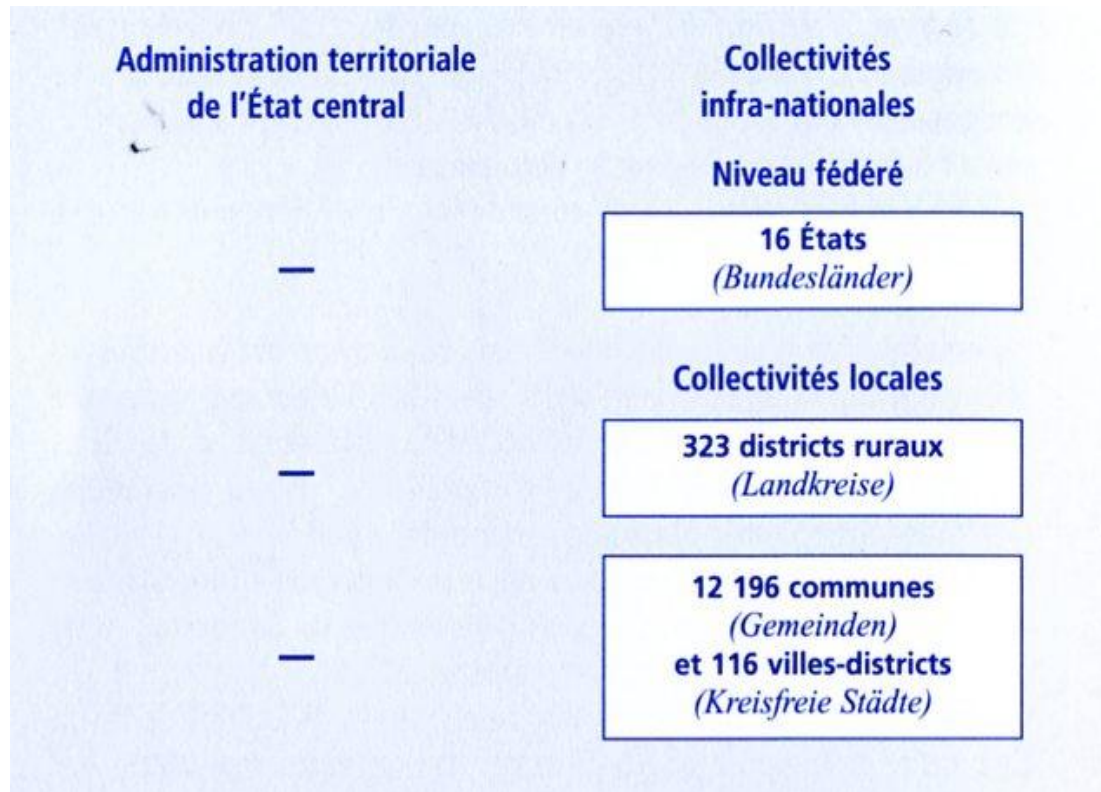
- « Millefeuille »  
Comparaison européenne

➔ Allemagne

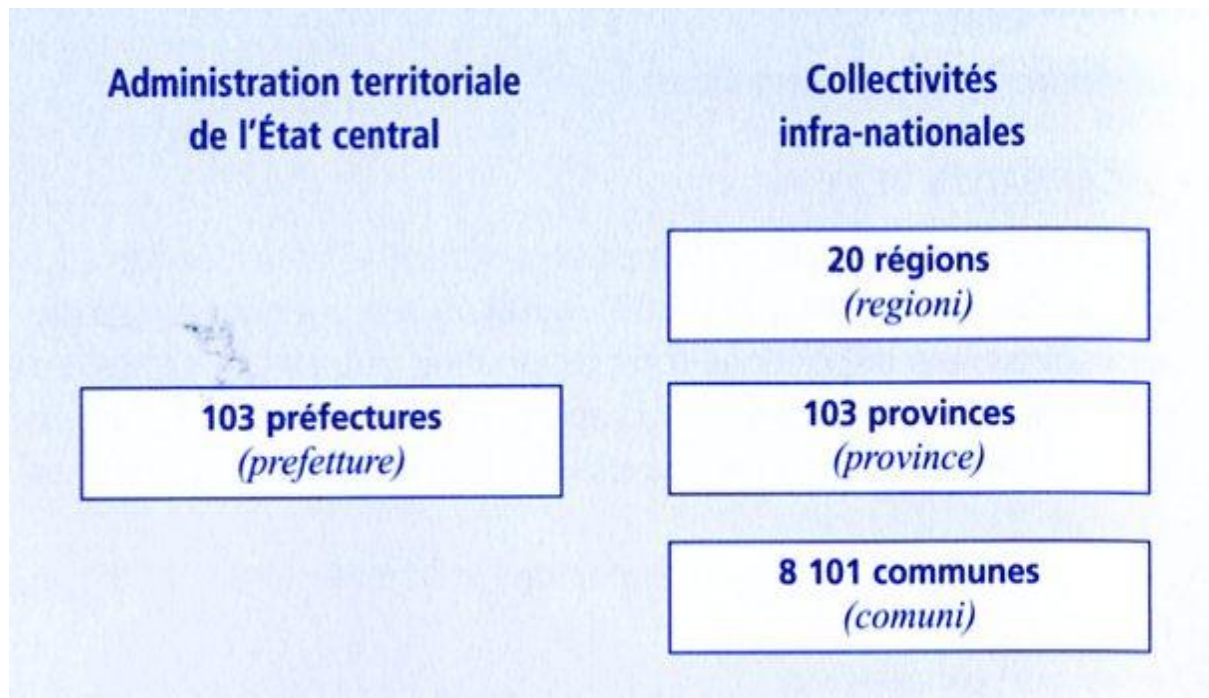
➔ Italie

➔ Espagne

# En Allemagne



# En Italie



# En Espagne

## Administration territoriale de l'État central

**17 délégués généraux**  
*(delegado general del gobierno)*

**44 sous-délégués**  
*(subdelegaciones del gobierno)*

## Collectivités infra-nationales

**17 communautés autonomes**  
*(comunidades autónomas)*

**50 provinces**  
*(provincias)*

**8 111 communes**  
*(municipios)*

## Pourquoi un bilan mitigé à la veille de l'Acte III ?

- ➔ **Parce que les souverainetés se sont empilées**
  - « Multiplication des petites patries »
- ➔ **Des questions récurrentes non résolues que certains qualifient de serpent de mer**
  - Faut-il supprimer le département ? Comment réduire le millefeuille ? Comment clarifier ? Mais peut-être n'était-ce pas les bonnes questions ???

## Pourquoi un bilan mitigé ?

### ➔ **Une action publique territoriale dont les règles du jeu sont mouvantes**

En théorie, chaque échelon peut tout faire

En pratique, chacun a son « cœur de métier »,

Et souvent, les collectivités de niveau différent sont :

- en situation d'interdépendance pour concrétiser les projets
- en situation de coopération pour mutualiser leurs moyens



## Pourquoi un bilan mitigé ?

### ➔ **Un Etat qui a eu tendance à se défausser sur les collectivités locales**

- Un Etat qui a eu du mal à tirer toutes les conséquences de la décentralisation (doublons...)
- Des transferts de compétence peu ou mal compensés
- Une autonomie fiscale malmenée : réforme de la taxe professionnelle
- Une défiance Etat – collectivités locales

### ➔ **Au final, une décentralisation au milieu du gué**

# Replacer la réforme territoriale dans le temps de l'action publique

---

## *Le processus de réforme de l'Etat*

L'analyse de l'histoire administrative récente s'ordonne autour d'une triple séquence :

- 1. Décentralisation (1982 - 1983)**
- 2. LOLF (août 2001)**
- 3. RGPP (juillet 2007)**

# Le temps et l'action publique

---

## *Le processus de réforme de l'Etat (1)*

### 1<sup>ère</sup> séquence

- Elle se caractérise par 3 phénomènes :
  1. L'émergence de responsables politiques et d'exécutifs qui mettent en place de véritables politiques publiques au point qu'aujourd'hui 73% de l'investissement public en France est réalisé par les collectivités territoriales
  2. L'émergence d'une catégorie de cadres dirigeants, véritables managers publics
  3. L'émergence du phénomène intercommunal

# Le temps et l'action publique

---

## *Le processus de réforme de l'Etat (2)*

### 2<sup>e</sup> séquence

- **La problématique** : introduire une culture d'objectifs et de résultat
- **Un outil** : La LOLF (Loi Organique relative aux Lois de Finances) adoptée le 1er août 2001 à l'unanimité du Parlement

# Le temps et l'action publique

---

## *Le processus de réforme de l'Etat (3)*

### 3<sup>e</sup> séquence

- **La problématique** : réduire les déficits
- **Un outil** : En juillet 2007, le Président de la République installe la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP), vaste mouvement d'audit de l'Etat.
- Après la séquence de la LOLF qui était l'approche comptable, il y a désormais la RGPP (révision générale des politiques publiques) qui est l'approche de l'audit et donc du contrôle.

# Le temps politique

---

- Le 6 mai 2007, Nicolas Sarkozy est élu Président de la République
  - **Un véritable « coup d'accélérateur »** au temps politique et administratif qui constitue en soi une révolution dans la manière de «faire» de la politique
  - **Une collision - percussion**
    - ✓ Juin 2008 : « Il va falloir qu'un jour on parle des structures territoriales en France » (*discours de Limoges*)
    - ✓ 25 septembre 2008 : le Président de la République annonce la remise à plat de l'organisation administrative du territoire (*discours de Toulon*)
    - ✓ 5 février 2009 : annonce surprise de la suppression de la taxe professionnelle (intervention radio-télévisée)

# « Acte III - Scène I » : la réforme du 16 décembre 2010

---

- ✓ 5 février 2009 : annonce surprise de la suppression de la taxe professionnelle (intervention radio-télévisée)
- ✓ 5 mars 2009 : Remise au chef de l'Etat du rapport du Comité pour la réforme des collectivités territoriales présidé par Edouard BALLADUR
- ✓ 16 décembre 2010 : promulgation de la loi portant réforme des collectivités territoriales

# Le contenu de la réforme

- ➔ Quatre leviers
  - Un levier politique : le conseiller territorial
  - Un levier géographique : les fusions possibles
  - Un levier fonctionnel : clarification des compétences et la limitation des financements croisés
  - Un levier financier : une réduction de l'autonomie fiscale



## II./ Les *scenarii* du possible et du souhaitable

1. Le *scenarii* possible
2. Le(s) *scenarii* souhaitables

# Le scénario possible

- ➔ **Un projet de loi sur les collectivités serait déposé au printemps prochain, pour une application fin 2013 ou 2014, a déclaré Anne-Marie Escoffier (14/09/2012).**
- ➔ **Mais le président de la République et le Premier ministre n'ont pas exclu que, dans certains domaines, “on n'attende pas le vote de la loi”, a relevé Martin Malvy, président de la région Midi-Pyrénées.**

# Le préalable

- ➔ **La suppression du cumul des mandats ???**
  - En 2010, une règle sur le non-cumul avait été votée par les militants PS obligeant tout parlementaire à quitter son mandat de membre d'un exécutif local dans les trois mois suivant son élection. Les sénateurs avaient obtenu un sursis jusqu'à l'automne 2012.
  - De nombreux sénateurs, comme François Rebsamen le président du groupe socialiste, maire de Dijon, Gérard Collomb, maire de Lyon, ou le président de la région Bourgogne, François Patriat sont favorables au maintien du cumul.

## Le scénario possible à travers l'avenir de la réforme territoriale de décembre 2010

- ➔ **Réorganiser les collectivités autour de deux pôles:**
  - Un pôle départements-région **Suppression du conseiller territorial \***
  - Un pôle communes-intercommunalité **Pas de modification majeure \***
  
- ➔ **Simplifier le paysage institutionnel Pas de modification majeure \***
  - En achevant la couverture intercommunale du territoire national,
  - En élargissant le cadre des intercommunalités,
  - En favorisant les regroupements de collectivités sur une base volontaire et en supprimant les niveaux devenus superflus
  
- ➔ **Créer des métropoles et pôles métropolitains Création "d'un statut métropolitain simple et attractif" pour les grandes agglomérations \***
  
- ➔ **Clarifier les compétences des différents niveaux collectivités Annonce d'une clarification des compétences des régions et départements \***

(\*) F. Hollande - Discours de Dijon - 3 mars 2012

# La réforme de 2010, remise en question...

- ➔ Le levier politique : le conseiller territorial
  - A partir de 2014, désignation par une même élection des conseillers régionaux et généraux avec la création d'un mandat de conseiller territorial
  - 3493 conseillers territoriaux (contre 3903 CG, 1757 CR), seuil minimal de 15 conseillers territoriaux par département
  - **«Vous savez, cet être hybride qui ne verra jamais le jour. Ce qui supposera de revenir au mode de scrutin qui existait pour les conseils régionaux ; et pour les conseils généraux d'inventer un nouveau mode de scrutin qui devra assurer une proximité mais aussi une meilleure représentation de toutes les sensibilités, et respecter le principe de parité posé dans la Constitution.»**  
**F. Hollande - Discours de Dijon - 3 mars 2012**
  - **Délais serrés** : la Constitution interdisant toute modification des règles électorales un an avant un scrutin, la suppression du conseiller territorial devra être enclenchée au plus tard début 2013. **Un report d'un an des élections cantonales et régionales (à 2015) n'est pas exclu dans ce contexte.**

# La réforme de 2010, inchangée ?

## ➔ Le levier géographique

- Plusieurs départements d'une même région peuvent fusionner par délibération concordante des assemblées délibérantes + référendum
- Un département et deux régions contiguës peuvent demander, par délibérations concordantes de leurs assemblées délibérantes, une modification des limites régionales
- Le Gouvernement ne peut donner suite à la demande que si ce projet de modification des limites régionales recueille, dans le département et dans chacune des deux régions concernées, l'accord de la majorité absolue des suffrages exprimés, correspondant à un nombre de voix au moins égal au quart des électeurs inscrits

## Les Régions actuelles...



## ... et les propositions défendues lors des auditions du comité Balladur



## La réforme de 2010, point faible...

- ➔ **Le levier fonctionnel: la spécialisation des compétences** (vs la clause générale de compétence)
  - Une spécialisation en demi-teinte (Art 73) même si suppression de la CGC au **1er janvier 2015** pour CR et CG
  - Le conseil régional règle par ses délibérations les affaires de la région dans les domaines de compétence que la loi lui attribue.
    - Il peut en outre, par délibération spécialement motivée, se saisir de tout objet d'intérêt régional pour lequel la loi n'a donné compétence à aucune autre personne publique
  - La loi attribue des compétences à la région et au département qui sont, en principe, exclusives (capacité d'initiative reste possible)



## CGC □ déclarations du gouvernement...

- ➔ 14 sept 2012 - Anne-Marie Escoffier, *ministre déléguée à la Décentralisation*
- ➔ « La clause de compétence générale pourrait être réintroduite dans la future loi de décentralisation. »
- ➔ « L'objectif de la réforme territoriale est de chercher, avec les élus, l'endroit où le meilleur service sera rendu aux citoyens »

## La réforme de 2010, remise en question...

- ➔ Un schéma de mutualisation (art 75) - **abrogation possible par le nouveau gouvernement**
  - Afin de faciliter la clarification des interventions publiques, le président du conseil régional et les présidents des conseils généraux peuvent élaborer conjointement, **dans les six mois qui suivent l'élection des conseillers territoriaux**, un projet de schéma d'organisation des compétences et de mutualisation
  - Ce schéma fixe : les délégations de compétences de la région aux départements et des départements à la région ; l'organisation des interventions financières respectives de la région et des départements en matière d'investissement et de fonctionnement des projets décidés ou subventionnés par une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales ; les conditions d'organisation et de mutualisation des services
  - Doit concerner : développement économique, formation professionnelle, construction, équipement et entretien des collèges et des lycées, transports, infrastructures, voiries et réseaux, aménagement des territoires ruraux et actions environnementales

## Mutualisation vs « pacte de gouvernance territoriale »...

- ➔ Jean-Pierre Bel, président du Sénat, 4 septembre 2012 (à Bourg-lès-Valence (Drôme))
- ➔ "La suppression d'un échelon de collectivité est une vraie fausse bonne idée", "il faut faire confiance à l'intelligence des territoires" et "**les solidarités** doivent l'emporter sur la recherche effrénée de la compétition entre territoires ou catégories de collectivités ».
- ➔ Jean-Pierre Bel a prôné la mise en place "**d'instances de coordination des différents échelons territoriaux pour organiser la clarification des compétences**" à travers "un pacte de gouvernance territorial".
- ➔ Ce pacte "pourrait être conclu pour la **durée du mandat**" et "il constituerait le cadre d'intervention et contiendrait les grands axes de l'action de toutes les collectivités dans l'espace régional »
- ➔ Cette voie, celle du contrat plutôt que la description impossible, car toujours incomplète, des compétences dévolues à chaque niveau, permettrait de **répondre au besoin de lisibilité** de l'action publique locale".

## La réforme de 2010, remise en question...

- ➔ La limitation des financements croisés (art 76) - **abrogation probable par le nouveau gouvernement**
  - Instauration d'une règle selon laquelle toute collectivité territoriale, maître d'ouvrage, assure, au minimum 20% du montant total des financements (sauf CPER)
  - A compter du **1er janvier 2015**, aucune possibilité de cumul de subvention d'un département ou d'une région sans adoption préalable d'un *schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services* sauf pour communes de moins de 3500 hbts ou EPCI de moins de 50 000 hbts
  - Ceci ne s'applique pas à la culture, sport et tourisme



**Enjeux  
Pour la région  
Pour le Département**

# Réflexion prospective

- ➔ Quel est l'avenir de la région ? du département ?
  - Le département, circonscription d'action des régions ?
  - Disparition progressive des départements au profit des EPCI et des régions ?
  - Vers un pouvoir normatif régional ?
  
- ➔ Pendant la campagne présidentielle, le Parti socialiste a proposé un "3e acte" de la décentralisation, avec le dépôt, d'ici à la fin 2012, d'un projet de loi "**Responsabilité et confiance dans les territoires**"
  
- ➔ dont François Hollande a détaillé les grandes lignes dans son discours de campagne prononcé à Dijon, le 3 mars 2012



# Vers une réforme législative

- ➔ «Je ferai voter **une loi "Responsabilité et confiance" sur les territoires de la République**, qui sera présentée au Parlement avant la fin de cette année. Ce sera une des grandes réformes structurelles qui marqueront le début du quinquennat. Nous définirons là les bases du **pacte de confiance et de solidarité entre l'Etat et les territoires de métropole comme d'Outre-mer** pour la durée du quinquennat : objectifs en matière aménagement, règles stables sur les financements de l'Etat pour les cinq ans, engagement réciproque sur la période par rapport aux grandes priorités que j'aurai présentées.» F. Hollande  
- Discours de Dijon - 3 mars 2012
- ➔ **Au préalable, suppression du cumul des mandats**

# L'avenir de la région

- ➔ F. Hollande - Discours de Dijon - 3 mars 2012
- ➔ «Je veux donner aussi, et c'est tout l'enjeu de cet acte de décentralisation, une plus grande **lisibilité** à notre organisation territoriale. **Aux régions le développement économique, l'aménagement du territoire, les transports publics, la formation, bref la préparation de l'avenir.** Elles doivent être parties prenantes des politiques de l'emploi, pleinement associées à la gestion de la Banque publique d'investissement que nous allons créer et aux outils de financement pour les PME, pour l'innovation, pour l'économie sociale et solidaire. Des compétences leur seront reconnues en matière d'investissement dans l'enseignement supérieur et dans la recherche. ...
- ➔ Anne-Marie Escoffier, 14 septembre 2012
- ➔ “Les régions ont, à cause du poids stratégique qu’elles représentent, une compétence économique, **mais elles ne sont pas les seules**”. “Il y a des regroupements de communes qui, pour faire vivre leur territoire, ont besoin d’avoir une partie de cette compétence économique”.



# L'avenir de la région

- ➔ F. Hollande - Discours de Dijon - 3 mars 2012
- ➔ «Les régions doivent être parties prenantes des politiques de l'emploi, pleinement associées à la gestion de la Banque publique d'investissement que nous allons créer et aux outils de financement pour les PME, pour l'innovation, pour l'économie sociale et solidaire. Des compétences leur seront reconnues en matière d'investissement dans l'enseignement supérieur et dans la recherche.  
...
- ➔ Alain Rousset, président de l'Association des régions de France, 12 septembre 2012
- ➔ Alain Rousset se félicite de ce que les régions aient obtenu de présider le comité d'orientation de la Banque publique d'investissement (BPI).

# L'avenir de la région

- ➔ F. Hollande - Discours de Dijon - 3 mars 2012
- ➔ «... Elles doivent aussi pouvoir disposer d'un **pouvoir réglementaire** leur permettant d'adapter la loi nationale aux réalités du territoire. **Il reviendra au Parlement d'en décider à l'occasion de chaque loi.** Et enfin, la **gestion des fonds structurels** européens devra être décidée par les régions, et non pas par l'Etat. Ce sont les régions qui doivent savoir ce qui est fait et ce qui doit être réparti sur le territoire.»
- ➔ Anne-Marie Escoffier, 14 septembre 2012
- ➔ “Nous voudrions aller vers des systèmes où l’on ferait des **expérimentations**, et les généraliser si elles aboutissent”, a ajouté la ministre, en donnant l’exemple **des fonds structurels européens** pour l’Alsace. “Cela pourrait être étendu”. A noter que le principe en avait été acté mercredi 12 septembre 2012 lors de la réunion des présidents de région à l’Élysée.

# L'avenir de la région

- ➔ F. Hollande - Discours de Dijon - 3 mars 2012
- ➔ «... Elles doivent aussi pouvoir disposer d'un **pouvoir réglementaire** leur permettant d'adapter la loi nationale aux réalités du territoire. **Il reviendra au Parlement d'en décider à l'occasion de chaque loi.** Et enfin, la **gestion des fonds structurels** européens devra être décidée par les régions, et non pas par l'Etat. Ce sont les régions qui doivent savoir ce qui est fait et ce qui doit être réparti sur le territoire.»
- ➔ Anne-Marie Escoffier, 14 septembre 2012
- ➔ “Nous voudrions aller vers des systèmes où l’on ferait des **expérimentations**, et les généraliser si elles aboutissent”, a ajouté la ministre, en donnant l’exemple **des fonds structurels européens** pour l’Alsace. “Cela pourrait être étendu”. A noter que le principe en avait été acté mercredi 12 septembre 2012 lors de la réunion des présidents de région à l’Élysée.

# L'avenir du département

- ➔ F. Hollande - Discours de Dijon - 3 mars 2012
- ➔ «Aux départements, le rôle d'assurer et de **renforcer les solidarités sociales et territoriales**. Ils n'y parviendront que si les conseils généraux disposent de **nouvelles ressources** pour assumer les enjeux du handicap et du grand vieillissement. J'ai annoncé la **réforme de la dépendance**, qui a été tellement promise et jamais engagée. J'ai dit que cette fois-ci, ce sera fait, parce que c'est un devoir, un devoir à l'égard des plus anciens, un devoir à l'égard de leurs familles, un devoir de dignité. Cette réforme exigera de recourir à des **recettes nouvelles**, puisque les seules allocations dites APA n'y suffisent pas. Il y a deux façons de faire, soit aller chercher les techniques de l'assurance privée qui forcément, c'est son rôle, sélectionnera les âges, les risques, et peut-être même les fortunes. Et donc, nous avons comme option - oui, c'est vrai - **la solidarité nationale**, c'est-à-dire le fait que chacun, chacune, devra contribuer le plus tôt possible pour préparer sa fin de vie. C'est le sens de la réforme que nous conduirons.»

# Les relations Etat-Collectivités territoriales (1)

- ➔ F. Hollande - Discours de Dijon - 3 mars 2012
- ➔ « J'ai une deuxième conviction, c'est que **la décentralisation permettra la réforme de l'Etat**. Elle sera un facteur de clarté, de responsabilité. Elle écartera les superpositions, les enchevêtrements, les confusions. Elle sera même une source d'efficacité de la dépense publique, car il y aura forcément, partout, des économies à faire pour mieux servir les Français sans qu'il soit besoin de rehausser les prélèvements.
- ➔ Ma dernière condition, c'est que c'est la **mobilisation commune de l'Etat et des collectivités locales** qui nous permettra - qui me permettra de traduire les priorités que j'ai présentées devant le pays : le soutien des PME, la formation des jeunes, la petite enfance, le logement mais aussi la rénovation de nos universités, la recherche, la culture, l'environnement, l'écologie. **C'est ensemble, Etat et collectivités locales, que nous arriverons à être à la hauteur des attentes qui sont portées sur nous.**»

## Les relations Etat-Collectivités territoriales (2)

- ➔ F. Hollande - Discours de Dijon - 3 mars 2012
- ➔ François Hollande propose la «création d'un Haut conseil des territoires. Les représentants des élus s'y réuniront régulièrement avec l'Etat, instance de concertation, de proposition, qui s'appuiera sur le Sénat qui doit rester le grand conseil des collectivités locales, puisque c'est son rôle dans la République. »
- ➔ Martin Malvy, 11 septembre 2012
- ➔ « Pour être utile, le HCT devra être légitime et autonome. Sa légitimité passe par des règles de composition incontestables : toutes les associations d'élus devront y être représentées, et donc pas juste l'AMF, l'ADF et l'ARF. Son autonomie politique suppose une autonomie matérielle : le fonctionnement du HCT ne peut pas être confié aux services de l'Etat, mais à des services propres, financés par une dotation prélevée, en vertu de la loi, sur l'enveloppe des concours financiers de l'Etat aux collectivités. » »

## De la RGPP à l'OGPP !

- ➔ Martin Malvy (PS), président de la région Midi-Pyrénées (13/09/2012).
- ➔ Ce dernier a proposé une “optimisation générale des pouvoirs publics” (OGPP), en opposition à la Révision générale des politiques publiques (RGPP) mise en place sous le quinquennat Sarkozy. “Il peut y avoir une réflexion et des choix qui s’effectuent dans la concertation pour atteindre des objectifs fixés ensemble”, a-t-il fait valoir.
- ➔ Anne-Marie Escoffier, 14 septembre 2012
- ➔ Tout sera fait, "dans un esprit d'équité et de justice", "pour que les collectivités puissent répondre à leurs compétences et à leurs obligations".
- ➔ « Il va de soi que les collectivités territoriales participent à l'effort auquel l'Etat est soumis ».
- ➔ « la porte n'est pas fermée" quant à la création d'une agence de financement des collectivités, initiée par plusieurs associations d'élus ».



**Enjeux**

**Villes - intercommunalités :  
quels changements ?**



# La loi du 16-12-2010 assouplie !

- ➔ Adoption, le 29 février 2012, de la loi «Pélissard-Sueur» qui assouplit les règles de refonte de la carte intercommunale
  - Les 33 commissions départementales de coopération intercommunale (CDCI) n'ayant pas encore adopté de schéma pourront reprendre leurs discussions plus sereinement, une fois la campagne des législatives terminée.
- ➔ Rappel
  - pas de communautés de moins de 5000 habitants
  - tenir compte des unités urbaines et des bassins de vies,
  - prise en considération des SCOT et du renforcement des solidarités financières et fiscales,
  - Ces évolutions sont envisagées dans le cadre des schémas départementaux de coopération intercommunale, adoptés par les CDCI et arrêtés par les préfets.

# Mais l'essentiel reste à faire

- ➔ La création des nouvelles intercommunalités pose la question des compétences transférées et donc :
  - Des syndicats à supprimer
  - De la fiscalité
  - De la nature de l'EPCI créé (CC, CA etc..)
  - Des modalités de représentations des communes
- ➔ Avec pour inconnue, les règles qui présideront à l'exercice
  - Celles actuellement en vigueur ?
  - Celles adoptées par le Sénat en novembre 2011 mais en instance à l'Assemblée nationale ? (dispositions qui redonnent la main aux élus dans la conduite du processus)
- ➔ Et quelques questions subsidiaires :
  - Comment créer des métropoles sans dépecer les CG et les CR ?
  - Faut-il revenir sur la suppression de la CGC des CG et CR ? Sur les contraintes censées limiter les financements croisés ?

# La nouvelle gouvernance

- ➔ **Election des délégués des communes au suffrage universel direct** (scrutin fléché)
- ➔ F. Hollande - Discours de Dijon - 3 mars 2012
- ➔ «Il n'y aura d'avenir de la commune que s'il y a une intercommunalité de projets qui se donne une nouvelle structure avec un **fonctionnement démocratique** - ce qui suppose **d'élire les conseils communautaires au suffrage universel en même temps que les conseils municipaux**. (...)
- ➔ Nous avons besoin de grandes métropoles européennes. Et là encore, il faudra franchir un pas décisif. Il faudra doter ces grandes agglomérations, celles qui pèseront à l'échelle de l'Europe et du monde, **d'un statut métropolitain simple et attractif, adapté à chacune des agglomérations**, leur permettant d'atteindre en termes de compétences, de ressources, de moyens, le niveau requis à l'échelle de l'Europe.»

# Une réforme fiscale ?

- ➔ F. Hollande - Discours de Dijon - 3 mars 2012
- ➔ «J'engagerai une réforme de la fiscalité locale avec un seul objectif : la justice ; la justice entre les contribuables, la justice entre les territoires. **L'impôt local est un élément de l'autonomie** des communes, des départements qui en sont maintenant privés ou presque, et des régions à qui l'on a ôté toute fiscalité. Les citoyens doivent pouvoir juger l'action de leurs élus. Et **la responsabilité n'existe que si les élus sont capables de fixer les contributions locales** et de rendre compte de l'usage qui est fait des deniers publics. C'est cela, la démocratie locale.
- ➔ Mais je renforcerai parallèlement **la solidarité financière de l'Etat et des collectivités locales vers les territoires. Je ferai de la péréquation entre collectivités un levier de la solidarité territoriale.** Il est normal - et je ne veux stigmatiser personne ! - que Neuilly-sur-Seine paie pour Bobigny. Ça s'appelle la justice ! Ça s'appelle la justice entre les territoires !»

# Le(s) scenarii souhaitable(s)

- ➔ **Passer d'une logique de production à une logique de construction de l'action publique**
  - De l'art de gouverner aux pratiques de gouvernance
  - Vers la fin de la logique *Top down* dans l'espace clos de l'Etat ?
  - Sortir du local et s'émanciper de l'Etat
  - Interconnexion des phénomènes sociaux : la dimension collective des solutions publiques et la mise à mal des routines institutionnelles
  - L'apparition de problèmes « indivisibles »

# Le(s) scenarii souhaitable(s)

- ➔ **Des propositions de *scenarii***
- ➔ Faire du Sénat, un « bundesrat » à la française
- ➔ Une « inflexion régionale » de la décentralisation ?
- ➔ Conforter et démocratiser l'intercommunalité
- ➔ Spécialiser et « hiérarchiser » les niveaux
- ➔ Partager les impôts modernes et repenser la péréquation
- ➔ Un Etat jouant le jeu de la décentralisation

# Fin

Je vous remercie  
pour votre attention

Et pour conclure ...

---

Quelques images



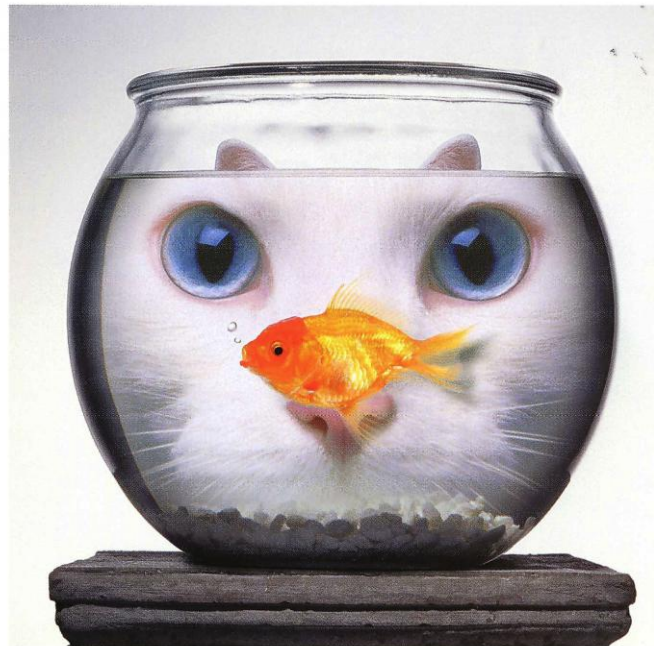
# Année 2006

---

*“Dans une République unitaire dé-centralisée,  
les collectivités locales sont comme  
des poissons dans un grand filet :  
elle se croient libres  
et pourtant elles sont prises...”*

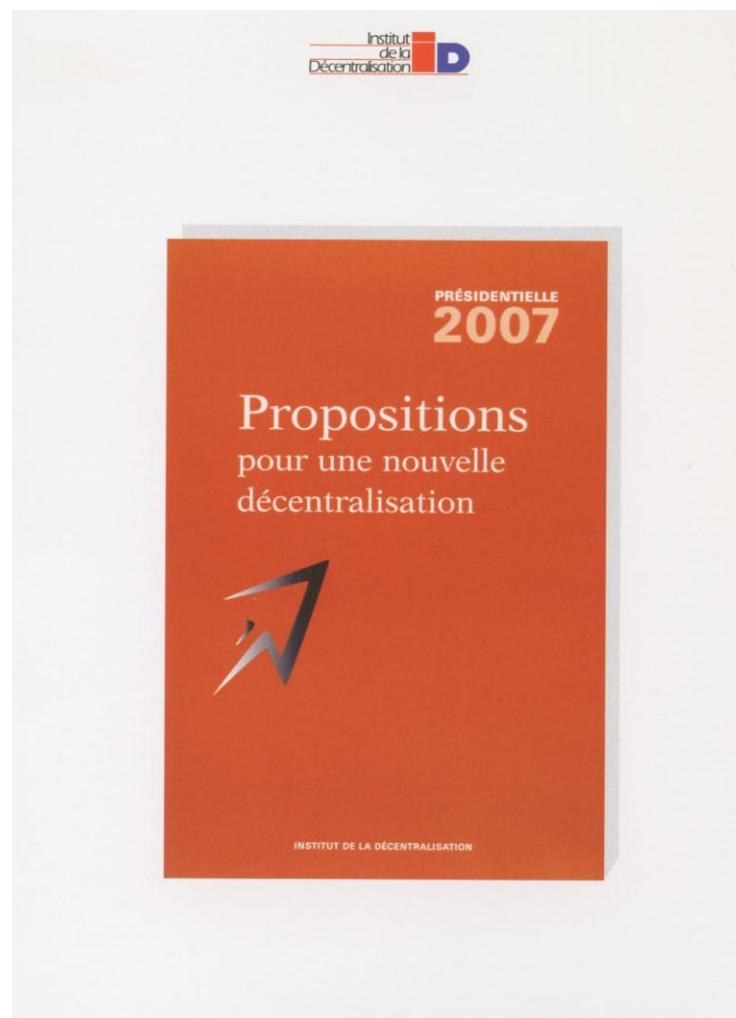
Montesquieu

p.c.c. Charles de Châteaudun, baron de l’Idée



# Année 2007

---



# Année 2008

---



# Année 2009

---

*"On ne pense pas assez à tous ces poissons qui pendant les tempêtes doivent souffrir du mal de mer"*

Philippe Gelluck



# Année 2010

*"Il est des moments où il faudrait oublier les vieux espoirs et s'en créer de nouveaux"*  
Johann Friedrich von Schiller





# De récentes annonces

- ➔ **Décrets d'attribution des différents ministères (24 mai 2012)**
- ➔ Plusieurs administrations de l'Etat partagent une autorité conjointe, au premier rang desquels Cécile DUFLOT avec le ministre délégué en charge de la Ville, sur les chantiers du logement.
- ➔ Marylise LEBRANCHU partage ses compétences avec les ministères de l'Intérieur et des Finances sur la collaboration avec la **D**irection de la **M**odernisation et de l'**A**ction **T**erritoriale, ainsi qu'avec la **D**irection **G**énérale de l'**A**dministration et de la **F**onction **P**ublique

# De récentes annonces

- ➔ **Un dispositif d’alerte industrielle au niveau des régions**  
(Conseil des ministres du 13 juin 2012)
- ➔ Nomination, dans chacune des 22 régions de métropole, sous l'autorité des Préfets de région et en relation étroite avec les Présidents des Conseils régionaux, un Commissaire au redressement productif.
- ➔ **Loi SRU** : Le Ministre de l'égalité des territoires et du Logement a confirmé que le gouvernement tiendrait la promesse de campagne du candidat Hollande, en relevant de 20 à 25% le seuil minimum obligatoire de logements sociaux dans les villes de plus de 3 500 habitants.

# De récentes alertes

- ➔ **Le temps de la rigueur pour les finances des collectivités territoriales** (Rapport de la Cour des Comptes du 24 mai 2012) : la Cour des Comptes appelle l'Etat à de nouveaux « coups de rabet » aux dépens des collectivités, déjà en proie à des gels de financement
- ➔ **Les pistes d'économie proposées par la Commission des Finances du Sénat** (30 mai 2012): diminution de 4,5 milliards d'euros du montant de la dotation de l'Etat aux collectivités locales, soient plus de 10% du concours financier total.



# De récentes alertes

- ➔ **L'APPEL DES ÉLUS**
- ➔ Face à la crise budgétaire que traversent les régions, des représentants des sept plus grandes associations d'élus locaux (AMF, AMGVF, ACUF, ADF, FVM, ARF, AdCF) ont lancé, le 23 mai 2011 un « appel » au couple exécutif afin de faire face aux « trous » qui minent leurs budgets, trous qui s'élèvent, pour certains, à près de 10% des dotations de l'Etat, soient 4 milliards d'euros.

# De récentes alertes

- ➔ **L'APPEL DES ÉLUS**
- ➔ Selon les associations d'élus, les réponses jusqu'à présent apportées par l'Etat ne se sont avérées « *ni suffisantes, ni conjoncturellement, ni structurellement* ». Le projet de Banque postale de développement local est loin, selon eux, de correspondre à leurs attentes. Aussi réclament-ils l'instauration d'une nouvelle tranche d'emprunts sur les fonds de la Caisse des Dépôts. Si l'émission obligatoire proposée par l'Etat semble séduire nombre d'élus, il apparaît néanmoins que les régions sont encore confrontées « *à une réduction drastique de la durée des offres de prêts* », comme le souligne le député-maire de Grenoble, Michel DESTOT.

# De récentes déclarations

- ➔ Création de la Banque Publique d'Investissement (BPI) à l'horizon 2013, dans le cadre d'un projet de loi *ad hoc*.
- ➔ OBJECTIF TRIPLE :
  - Pallier les défaillances du marché et neutraliser la dispersion des circuits de financement;
  - Investir dans les secteurs stratégiques d'avenir et les entreprises innovantes;
  - Poursuivre et accélérer le développement des territoires en lien étroit avec les régions.

# De récentes déclarations

- ➔ Quelles modalités de fonctionnement ?
  - Chaque région sera dotée d'un guichet dit "unique", auprès duquel les entreprises pourront s'adresser en vue d'une orientation concernant des demandes de fonds propres ou des prêts et garanties classiques;
  - Les prérogatives des régions pourraient être renforcées pour soutenir les PME à travers leurs agences traditionnelles d'intervention (Pôle emploi, CCI, fonds régionaux);
  - Une "structure faîtière" serait enfin créée, rendant de fait l'Etat pilote stratégique des opérations de développement et de financement. La région pourra, quant à elle, définir les priorités de développement pour son territoire..

# De récentes déclarations

- ➔ **Jacques AUXIETTE, Président du Conseil régional des Pays de Loire, exhorte, dans une tribune parue le 6 juin 2012 dans le journal Les Echos, le nouveau gouvernement à « replacer les régions au centre de notre politique industrielle ».**
- ➔ **Il appelle l'Etat à redonner aux régions leur pleine autonomie de gestion, pensant que celles-ci *doivent avoir un rang de premier plan en matière de décision stratégique d'investissement et de distribution des fonds, sur le modèle allemand***
- ➔ **Il insiste sur les limites du centralisme à la française: « *le centralisme français, après avoir permis historiquement l'émergence de filières exceptionnelles, ne sait pas appréhender la réalité d'une concurrence mondialisée* »**

# De récentes déclarations

## ***Vers un transfert des compétences de l'Etat***

- ➔ Pour Alain ROUSSET, Président de l'ARF « *les collectivités doivent devenir responsables de l'innovation* ». Interrogé par Le Figaro, il ajoute qu'il est désormais temps que « *l'Etat abandonne certaines ressources qui seront transférées à la collectivité régionale* ». Une fois ce projet présenté devant le Parlement, il s'agirait, selon Claudy LEBRETON, de « *solidifier la décentralisation avec de nouvelles compétences aux départements et aux Régions en matière d'emplois, de formation, de mise en place des politiques européennes comme la politique agricole commune* ».
- ➔ L'enjeu majeur d'un tel transfert de compétences est bien évidemment fiscal, notamment à l'aube de la réforme de l'impôt voulue par le Président de la République. « *Il faudra donner plus de responsabilités et de libertés fiscales aux collectivités pour financer ces nouvelles compétences* ».

# De récentes déclarations

## *Vers un transfert des compétences de l'Etat*

- ➔ François HOLLANDE souhaite « *davantage de moyens aux régions* » notamment « *en matière de transport* ». Quant aux départements, ils doivent « *se tourner autour de politiques de solidarité et de proximité* ». Les nouvelles entités urbaines comme « *les métropoles, les comités d'agglomération* » devraient être « *des vecteurs de croissance* » mais pas des collectivités « *qui viendraient se surajouter* ».

## De l'Acte II à l'Acte III : la décentralisation au milieu du gué

1. Vers la fin du « jardin à la française » ?
2. L'enjeu de l'autonomie financière et fiscale
3. Intercommunalité et fait urbain
  1. Les métropôles
  2. Les communes



## Vers la fin du « jardin à la française » ?

- ➔ La clause générale de compétence et la logique des blocs de compétences.
- ➔ Les propositions du Comité Balladur
- ➔ Vers une spécialisation des échelons ?

# L'enjeu de l'autonomie financière et fiscale locale

- ➔ Disposer des ressources « nécessaires » ou « propres ».
- ➔ Le leurre de la compensation
- ➔ La fiscalité, un fait politique majeur
- ➔ Une atteinte au principe de libre administration des collectivités ?
- ➔ Le nouvel article 72-2 de la Constitution et la loi organique du 29 juillet 2004

## Intercommunalité et fait urbain

- ⇒ La création de Métropoles : un ballon d'essai avorté
  - Qu'est-ce qu'une métropole ?
  - La position du Comité Balladur...détricotée par le Sénat